

§ 4c

(Ověření totožnosti, prohlídka osobní a věci)

(1) Cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, je povinen strpět sejmutí daktyloskopických otisků prstů a pořízení obrazového záznamu, s cílem zjistit nebo ověřit jeho totožnost. Sejmutí otisků zajišťuje policie, pořízení obrazového záznamu zajišťuje ministerstvo.

(2) Cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, je dále povinen strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí v případě důvodného podezření, že skrývá něco, co lze užít jako podklad pro vydání rozhodnutí, zejména cestovní či jiný doklad, nebo věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku anebo elektronické komunikační zařízení. Na osobní prohlídku a prohlídku věcí cizince se § 45 použije obdobně.

K odst. 1

1. Ustanovení navazuje na čl. 4 nařízení Rady č. 2725/2000/ES o zřízení systému „EURODAC“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy, podle něhož každý členský stát neprodleně sejme otisky všech prstů každého žadatele o azyl staršího 14 let. Následně členský stát urychleně předá ústřední jednotce EURODAC tyto údaje: původ, místo a datum podání žádosti o azyl; údaje o otiscích prstů; pohlaví; referenční číslo použité členským státem původu; datum sejmutí otisků prstů; datum předání údajů ústřední jednotce; datum vložení údajů do ústřední databáze; podrobnosti ohledně příjemce (příjemců) předaných údajů a datum (data) předání.

2. Postup snímání otisků prstů se podle tohoto nařízení určí v souladu s vnitrostátními zvyklostmi daného členského státu a v souladu se zárukami stanovenými EÚLP a Úmluvou OSN o právech dítěte. Obecně k Dublinskému systému srov. § 8 a komentář k tomuto ustanovení. Informaci o případné shodě otisků prstů cizince s otisky již v systému evidovanými předává policie ministerstvu jako součást předávacího protokolu, který vyhotovuje u každé osoby, jež učinila prohlášení o mezinárodní ochraně.

Sejmutí obrazového záznamu (fotografie) provádí ministerstvo při podání žádosti, neboť tato fotografie je v příloze č. 1 k AZ stanovena jako součást žádosti. Ačkoli to zákon výslovně nestanoví, pořizuje ministerstvo fotografii obličeje v obvyklém úředním formátu, nikoli fotografii celé postavy apod.

K odst. 2

1. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že osobní prohlídka a prohlídka osobních věcí cizince by měla být prováděna toliko v případech, kdy existuje důvodné podezření, že cizinec skrývá některou z vyjmenovaných věcí, obdobně jako tomu je při prohlídce na základě důvodného podezření a žádosti ministerstva u žadatelů umístěných v azylovém zařízení (podrobněji srov. § 45 AZ a komentář k tomuto ustanovení). Policie věc ohrožující život či zdraví osob, alkohol nebo jinou návykovou látku nebo elektronické komunikační zařízení (mobilní telefon apod.), nalezené při osobní prohlídce a prohlídce věcí, odebere a předá je spolu se seznamem těchto věcí k úschově ministerstvu.

2. O provedení osobní prohlídky sepíše policie záznam. Policie odebere na dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany též věc, která může sloužit jako důkaz v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebo při určování členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti

o udělení mezinárodní ochrany, a předá ji ministerstvu. Osobní prohlídku vykonává osoba stejného pohlaví.

Související předpisy:

§ 3–4b, § 8 a § 45 AZ; nařízení Dublin II

Literatura:

PEERS2006: 318-324, JURMAN2005, HNÍDEK2005

Hlava III Řízení o mezinárodní ochraně

§ 5

zrušen

§ 6

zrušen

§ 7

zrušen

nadpis vypuštěn

§ 8

(Příslušnost)

Ministerstvo je příslušné

- a) k řízení o udělení mezinárodní ochrany a k řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany,
- b) k určení členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany,^{4a)} není-li příslušná Česká republika.

^{4a)} Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

K písm. a)

1. Toto ustanovení výslovně stanovuje příslušnost ministerstva k provádění řízení, přičemž navazuje na § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenčního zákona).

K písm. b)

1. Ustanovení odkazuje na nařízení Dublin II a nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Dublin II, jež společně tvoří nejdůležitější prameny tzv. Dublinského systému. Ministerstvo je na základě tohoto ustanovení příslušné též k tomu, aby na základě kritérií daných Dublinským systémem provedlo řízení o určení členského státu EU, který bude odpovědný za posouzení žádosti konkrétního žadatele.

Cíle Dublinského systému

1. Určení jednoho a jediného členského státu příslušného k meritornímu posouzení žádosti o azyl (mezinárodní ochranu) každého konkrétního uprchlíka je cílem, který má potlačit dva nejpodstatnější negativní jevy, které s azylovou migrací skrze Evropu souvisí, a zároveň též přispět k vyrovnávání finanční a administrativní zátěže spojené s azylovým řízením, integrací úspěšných azylantů nebo naopak vyhošťováním neúspěšných žadatelů rovnoměrně mezi všechny členské státy.

2. Prvním takovým negativním jevem je tzv. asylum shopping neboli situace, kdy žadatelé při své cestě Evropou podávají žádosti o azyl v každém státě, na jehož území přišli, a snažili se tak využít rozdílů v azylové legislativě k získání azylu v zemi pro ně nejvstřícnější. Tato možnost pro ně byla umocněna zrušením kontrol na vnitřních hranicích států schengenského prostoru, díky kterému se mohli snáze pohybovat mezi jednotlivými členskými státy.

3. Druhým negativním jevem je naopak situace, kdy se žádný stát necítí být příslušným k věcnému posouzení žádosti o azyl daného uprchlíka (v odborné terminologii je pro tuto situaci používán název „refugee in orbit“), což v rozporu s mezinárodním uprchlickým právem činí situaci dané osoby značně nejistou, neboť se jí nedostane jistoty o tom, který stát a zda vůbec se bude její žádostí o azyl zabývat. Dublinské řízení tak pomocí přesně stanovených kritérií určuje ten stát, který jako jediný v EU věcně posoudí konkrétní žádost o azyl a ve vztahu k ostatním členským státům určuje postup předání žadatele k řízení do příslušného státu.

Narřízení Dublin II a jeho kritéria¹⁴⁶⁾

1. Nyní se podrobně zaměříme na jednotlivá kritéria, která Dublin II pro určení odpovědného státu určuje. Již v preambuli tohoto nařízení jsou zmíněny některé základní zásady, které jsou pak v jednotlivých článcích konkretizovány a provedeny. Jedná se zejména o výslovné znovupotvrzení obecné zásady non-refoulement (zásada, že uprchlík nemůže být vrácen do státu, kde by mu hrozilo mučení či nelidské a ponižující zacházení), výslovný odkaz na uplatňování obecných pramenů mezinárodního uprchlického práva (ŽÚ1951 a Newyorského protokolu) či zdůrazňování principu jednoty rodiny.

2. Při určování rozhodných kritérií pro určení odpovědného státu má rozhodující vliv článek 5, který stanoví, že jednotlivá kritéria se uplatňují v pořadí, v jakém jsou v textu kapitoly III nařízení Dublin II uvedena, a to na základě situace v době, kdy žadatel o azyl poprvé podal členskému státu svou žádost. Stanoveného pořadí, v jakém se kritéria uplatňují, se podržíme i v dalším textu. Článek 6 se týká pouze nezletilých žadatelů o azyl a ve vztahu

¹⁴⁶⁾ Srov. též JURMAN2005.

k nim se určuje odpovědným ten stát, kde legálně pobývá rodinný příslušník nezletilého. Text tohoto článku obsahuje i dovětek, že toto kritérium musí zároveň naplňovat předpoklad, že jeho využití je v nejlepším zájmu nezletilého. Pod opačným případem si lze v praxi představit například situaci, kdy dotčený opustil svou vlast, mj. proto, že byl týrán svými rodiči (nyní pobývajících v některém členském státě). V takovém případě je zřejmé, že slučování rodiny není v nejlepším zájmu nezletilého. Pokud žádný rodinný příslušník na území členských států legálně nepobývá, je příslušným stát, kde byla žádost o azyl nezletilým podána. Obdobná kritéria, ovšem již ne ve vztahu k nezletilým, obsahují články 7 a 8 nařízení Dublin II. První z nich směřuje ke státu, kde má žadatel o azyl rodinného příslušníka, který je v tomto státě oprávněn pobývat jako uprchlík (a to bez ohledu na to, zda rodina existovala již v zemi původu), ovšem za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí. Článek 8 stanoví odpovědnost státu, ve kterém má žadatel rodinného příslušníka, o jehož žádosti o azyl dosud nebylo ani jednou věcně rozhodnuto, opět ale za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí. Výše uvedená kritéria tak provádějí princip jednoty rodiny, vždy však upřednostňují vůli dotčených osob (v případě nezletilých jejich nejlepší zájem).

3. Druhou skupinou kritérií jsou kritéria vázaná na existenci pobytových oprávnění a víz, kterými žadatel disponuje. Článek 9 odst. 1 nařízení Dublin II stanoví odpovědnost státu, který vydal platný doklad o pobytu, jímž žadatel disponuje. Dokladem o pobytu se rozumí jakékoli povolení vydané úřady státu, kterým se státní příslušník třetího státu opravňuje k pobytu na jeho území, včetně dokumentů, které dokládají oprávnění zůstat na území v rámci dočasné ochrany nebo až do doby, kdy pominou okolnosti bránící výkonu rozhodnutí o vyhoštění (čl. 2 písm. j). Z praktického hlediska významnějším kritériem je ustanovení odstavce 2 článku 9, podle kterého je k projednání žádosti odpovědný členský stát, jenž vydal platné vízum, kterým žadatel disponuje. Odstavec 3 pak řeší případy souběhu obou výše uvedených kritérií či případů, kdy žadatel disponuje více platnými vízy vydanými různými státy. Zde jsou stanovena kritéria nejdelší doby platnosti příslušného dokladu, a pokud jsou doby platnosti stejné, je rozhodné, u kterého z nich končí doba platnosti jako poslední. Všechna tato kritéria se ovšem uplatní pouze za předpokladu, že žádost o azyl byla podána do dvou let po uplynutí platnosti dokladu o pobytu nebo do šesti měsíců od uplynutí platnosti víza. V opačném případě je odpovědný stát, kde byla žádost o azyl podána.

4. Podle článku 10 nařízení Dublin II je odpovědný členský stát určován v souvislosti s protiprávním překročením hranice členského státu žadatelem z území třetího státu, a to pozemní, mořskou nebo vzdušnou cestou. Odpovědným je stát, do kterého dotčený takto vstoupil, přičemž prokazování této skutečnosti probíhá na základě stanovených důkazů a indicií. Z nich za nejdůležitější a nejvíce prakticky používaný lze označit důkaz záznamem v databázi otisků prstů EURODAC¹⁴⁷⁾. Každý členský stát je povinen snímat otisky prstů všem žadatelům o azyl a tyto spolu s dalšími stanovenými údaji vkládat do systému. Pokud se dotčený poté přesune do jiného členského státu a tam opět žádá o azyl, je na základě shody otisků prstů jednoznačně určena odpovědnost prvního státu za vyřízení žádosti o azyl dotčené osoby. Za další důkazy, na základě kterých může být určena odpovědnost státu na základě článku 10 odst. 1, jsou považovány jednak formální důkazy (nejčastěji administrativní dokumenty – typicky např. průkazy žadatele o azyl) a jednak indicie popisované v článku 18 odst. 3 písm. b) jako indikativní prvky, které mohou být i přes svou vyvratitelnost podle

¹⁴⁷⁾ Srov. § 4c AZ a komentář k tomuto ustanovení.

důkazní hodnoty, která jim je přisuzována, v jistých případech dostačující. Jejich důkazní hodnota se posuzuje případ od případu a v praxi se jedná například o jízdenky z prostředků hromadné dopravy osob, účty z obchodů či hotelů apod. Podle článku 10 odst. 2 je potom odpovědnost státu určena skutečností, že se na jeho území žadatel zdržoval nepřetržitě po dobu minimálně pěti měsíců (a na území vstoupil nelegálně či nejsou okolnosti vstupu na území členských států zjištělné). Pokud je takových států několik, je rozhodné, kde se žadatel zdržoval naposledy.

5. Dále nařízení Dublin II určuje odpovědnost státu, na jehož území žadatel legálně vstoupil, jelikož byl zbaven vízové povinnosti. Pokud státní příslušník třetí země podá žádost o azyl v tranzitním prostoru mezinárodního letiště členského státu, je za posouzení jeho žádosti odpovědný tento členský stát. Pro případ, že by se na základě žádné ze všech výše uvedených kritérií nepodařilo určit stát odpovědný za žádost o azyl dotčené osoby, je nařízením stanoveno zbytkové kritérium, podle něhož je odpovědným první členský stát, kde byla žádost o azyl podána.

6. Každý stát, i když není odpovědným dle výše uvedeného, může z humanitárních důvodů spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, případně též osoby, které jsou z různých důvodů (těhotenství, nemoc, postižení nebo stáří) vázány na pomoc jiných osob, čímž se sám stává odpovědným za posouzení žádosti o azyl (tzv. humanitární klauzule – čl. 15 nařízení Dublin II). Příslušným se stát může učinit i rozhodnutím, že žádost projedná, ačkoli podle kritérií příslušným není (tzv. klauzule suverenity – čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin II.). V takovém případě pouze o svém rozhodnutí informuje jinak příslušný stát, zejména pokud již bylo zahájeno řízení o zpětvzetí nebo převzetí žadatele.

Procesní postupy

1. Dublin II upravuje rovněž procesní postupy, jakými členské státy vzájemně komunikují a určují odpovědnost za projednávání žádosti o azyl v každém jednotlivém případě¹⁴⁸⁾. Obecně lze rozlišit dvě situace, a to případy převzetí žadatele o azyl (a odpovědnosti za jeho řízení) a případy zpětvzetí žadatele o azyl.

2. Pokud jde o převzetí odpovědnosti, jedná se o případ, kdy žadatel podá žádost o azyl v členském státě A, ten však dojde na základě výše zmíněných kritérií k závěru, že k věcnému posouzení žádosti je odpovědný členský stát B, a proto tento stát osloví s dotazem, zda s převzetím souhlasí. V praxi půjde například o situaci, kdy žadateli členský stát B vydal turistické vízum nebo kdy na základě hodnověrných důkazů lze dovodit, že na území státu B žadatel nelegálně vstoupil z území třetího (nečlenského) státu. V těchto situacích dotyčný na území státu B dosud o azyl nežádal, ale tento stát je za provedení jeho řízení odpovědný. O převzetí žadatele však musí být požádáno do tří měsíců od podání žádosti o azyl.

3. O případ zpětvzetí žadatele a odpovědnosti za jeho řízení se jedná za situace, kdy dotyčný podal žádost o azyl ve státě B a následně vstoupil na území státu A, kde rovněž požádal o azyl. Stát A sejmul žadateli o azyl otisky prstů a jejich srovnáním s databází EURODAC zjistil, že shodné otisky byly již do databáze vloženy státem B. Na základě této skutečnosti je posléze stát B požádán, aby si žadatele vzal zpět k provedení řádného azylového řízení.

¹⁴⁸⁾ Čl. 16–20 nařízení.

Dublinké řízení v ČR

1. V návaznosti na potřebu splnit požadavky nařízení Dublin II a určit pracoviště, které bude v České republice příslušné k určování odpovědnosti jednotlivých členských států za individuální žádosti o azyl, bylo v rámci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k 1. 5. 2004 zřízeno oddělení dublinkého střediska. Toto pracoviště vyřizuje žádosti ostatních členských států o převzetí nebo zpětvzetí žadatelů o udělení azylu a především ve spolupráci se službou cizinecké a pohraniční policie, Kriminologickým ústavem Praha a ostatními odděleními odboru zkoumá okolnosti případů všech žadatelů o mezinárodní ochranu na území ČR a dožaduje případné odpovědné státy¹⁴⁹).

2. Je zřejmé, že Dublin II musí předcházet věcnému posouzení žádosti o azyl, v mnoha případech však nelze dublinký případ (tj. případ spadající pod kritéria stanovená nařízením Dublin II) identifikovat rychle a snadno na základě shody s otisky prstů již zaznamenanými v databázi EURODAC. K rozpoznání ostatních případů se proto používají údaje získané od žadatele v žádosti o azyl a ve výjimečných případech též při prováděném pohovoru. Není-li Česká republika odpovědná za věcné posouzení žádosti dotyčné osoby a odpovědný stát s jejím převzetím či zpětvzetím souhlasí, je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná a řízení o ní je zastaveno¹⁵⁰). Případná žaloba proti takovému rozhodnutí ministerstva nemá podle § 32 odst. 3 AZ odkladný účinek. V praxi je rozhodnutí žadateli předáváno obvykle v den, kdy bude proveden jeho převoz do příslušného státu, přičemž je mu umožněno, aby vyhledal právní pomoc (nejčastěji oslovil právníka nevládní neziskové organizace přítomného v přijímacím středisku) a měl možnost ještě před realizací převozu žalobu podat.

3. Zákon o azylu v § 10b a § 10c speciálně upravuje zajištění dopravy žadatele do státu příslušného k posouzení žádosti či ze státu nepřislušného do České republiky, pokud je příslušná, přičemž v obou případech dopravu zajišťuje ministerstvo. K předání dotčené osoby dochází obvykle na společném hraničním přechodu (jedná-li se o státy sousedící) nebo na mezinárodním letišti příslušného státu.

4. Za zmínku v této souvislosti stojí ještě § 46 odst. 3 AZ, podle něhož žadatel, jemuž bylo řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany zastaveno pro nepřijatelnost, neboť je k řízení o ní příslušný jiný členský stát EU, nesmí opouštět přijímací či pobytové středisko, kde je ubytován. Toto opatření bylo do zákona vloženo s ohledem na častou situaci, kdy se žadatelé úmyslně vyhýbali přesunu do jiného státu, čímž docházelo k neúměrnému zvyšování nákladů státu a prodlužování celého řízení.

Judikatura:

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 2 Azs 93/2008, publ. pod č. 1874/2009 Sb. NSS:

„Doba platnosti, na kterou je krátkodobé vízum vydáno, představuje období, ve kterém je držitel víza oprávněn k povolenému počtu vstupů na území příslušného členského státu Evropské unie, kde může po stanovenou dobu pobývat. II. Zánik platnosti krátkodobého víza nastane vždy okamžikem vyčerpání povoleného počtu vstupů, a to i v případě, že k tomuto vyčerpání dojde před uplynutím doby, na kterou bylo toto vízum vydáno. Okamžikem vyčerpání se přitom rozumí vycestování držitele krátkodobého víza z území příslušného členského státu Evropské unie, pokud povolený počet vstupů na toto území již využil. III. Před aplikací konkrétních kritérií uvedených v čl. 9 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 je vždy nutné nejprve

¹⁴⁹) K tomu srov. HNÍDEK2005.

¹⁵⁰) Srov. § 10a a § 25 AZ a komentář k těmto ustanovením.

bezpečně zjistit, zda žadatel o azyl je držitelem jednoho nebo více platných víz (či povolení k pobytu). Teprve na základě tohoto zjištění je možné zvolit příslušné kritérium, kterým se určuje členský stát příslušný k posouzení konkrétní žádosti o azyl.“ (právní věta)

Související předpisy:

§ 10a–10c a § 71–71b AZ; § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, čl. 4 PS, nařízení Dublin II

Literatura:

BATTJES2006: 419-421, PEERS2006: 218-324, GOODWIN-GILL&MCADAM2007: 396-403, CLAYTON2006: 140-142, ČEPELKA&ŠTURMA&HONUSKOVÁ2006: 62-65, JURMAN2005, HNÍDEK2005

§ 9 (Správní řád)

Na řízení o udělení mezinárodní ochrany a na řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany se použije správní řád, s výjimkou ustanovení o doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu sdělenou účastníkem,⁵⁾ ustanovení o doručování písemností určených do vlastních rukou a doručovaných na požádání jiným způsobem,^{5a)} ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině,^{5b)} dále ustanovení o úřední desce,^{5c)} o ustanovení opatrovníka osobám neznámého pobytu a osobám, které se zdržují v cizině, pokud se jim nedaří doručovat,^{5d)} a o ustanovení zástupce pro doručování,^{5e)} a dále ustanovení o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům,^{5f)} o ústním jednání,^{5g)} o vydání stejnopisu výroku rozhodnutí na požádání účastníka,^{5h)} o lhůtách pro vydání rozhodnutí⁵ⁱ⁾ a ustanovení o odvolacím řízení a řízení o rozkladu.^{5j)}

⁵⁾ § 19 odst. 3 správního řádu.

^{5a)} § 19 odst. 4, 5 a 8 správního řádu.

^{5b)} § 22 správního řádu.

^{5c)} § 26 správního řádu.

^{5d)} § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu.

^{5e)} § 33 odst. 4 správního řádu.

^{5f)} § 38 odst. 2 správního řádu.

^{5g)} § 49 správního řádu.

^{5h)} § 69 odst. 4 věta druhá správního řádu.

⁵ⁱ⁾ § 71 odst. 1 a 3 správního řádu.

^{5j)} § 81 až 93 a § 152 správního řádu.

K § 9

1. Správní řád je v řízení ve věci mezinárodní ochrany obecným předpisem, který se užívá, a to včetně základních zásad správního řízení¹⁵¹⁾, s výjimkou zde taxativně vyjmenovaných ustanovení. Zvolená metoda taxativního výčtu výjimek z aplikace správního řádu se však může ukázat problematickou, neboť nijak neřeší aplikovatelnost ustanovení souvisejících

¹⁵¹⁾ Hlava II. § 2–8 správního řádu.

s ustanovením správního řádu pro řízení o mezinárodní ochraně vyloučeným. Příkladem může být vyloučení aplikace § 49 SŘ2004 o ústním jednání, ale plně aplikace § 50 a násl. o podkladech pro vydání rozhodnutí včetně dokazování. Ministerstvo tak musí dostát mj. i § 51 odst. 2 SŘ2004, podle něhož o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.

2. Tuto povinnost nemá správní orgán jen vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování. Je-li vyloučeno ústní jednání, mělo by tedy ministerstvo vždy žadatele informovat, že bude provádět konkrétní (nejčastěji listinný) důkaz. V takovém případě pak podle § 53 odst. 6 SŘ2004 platí, že o provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu. Za přítomnosti účastníka se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah. Z výše uvedeného vyplývá poněkud nejednoznačný závěr, protože na jednu stranu by se nemělo konat ústní jednání, ale na druhou stranu by měl být žadatel dle aplikovatelných ustanovení správního řádu informován o tom, že bude ministerstvo provádět konkrétní důkaz a bude-li na tom trvat, měl by být takový důkaz v jeho přítomnosti přečten, samozřejmě prostřednictvím tlumočnicka.

3. Jednou z nejvýznamnějších zvláštních úprav v zákoně o azylu je úprava doručování, provedená v § 24 a 24a AZ, podrobněji srov. komentář k těmto ustanovením. Zákon o azylu dále vyloučil použití § 38 odst. 2 SŘ2004, který umožňuje nahlížet do správního spisu i jiným osobám než účastníkům řízení. V této souvislosti lze pouze konstatovat, že tento postup je zcela správný, neboť každý žadatel o udělení mezinárodní ochrany má právo na to, aby jím sdělené skutečnosti nebyly zpřístupňovány dalším osobám, protože se mnohdy jedná o informace velice osobního charakteru. Omezení možnosti nahlížení do spisu pouze na žadatele a případně jeho zplnomocněné zástupce je rovněž výrazem obecné snahy, aby údajní (domnělí či skuteční) původci pronásledování měli co nejméně možností, jak se dostat k informacím o žadatelích z jejich země¹⁵²⁾.

4. Vyloučení obecné úpravy ústního jednání dle § 49 SŘ2004 nevyžaduje další komentář, neboť zákon o azylu v § 23 upravuje pohovor s žadatelem, který je možné považovat za specifickou formu ústního jednání. Podrobněji srov. komentář k tomuto ustanovení.

5. Podle § 69 odst. 4 SŘ2004 správní orgán na požádání účastníka vydá stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí nebo pouze stejnopis výroku. Tato druhá možnost je pro řízení ve věci mezinárodní ochrany výslovně vyloučena.

6. V řízení dle AZ se dále neuplatní obecná úprava lhůt pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 1 a 3 SŘ2004, protože § 27 AZ stanoví lhůtu vlastní, a to 90 dní ode dne zahájení řízení. Zároveň však umožňuje ministerstvu lhůtu přiměřeně prodloužit, nelze-li vzhledem k povaze věci v této lhůtě rozhodnout. Ministerstvo má v takovém případě povinnost žadatele toliko o této skutečnosti informovat. V podrobnostech srov. komentář k tomuto ustanovení.

7. Poměrně zásadní výjimkou z obecné úpravy dané SŘ2004 je vyloučení odvolacího řízení a řízení o rozkladu v řízení o mezinárodní ochraně. Toto řízení proto probíhá pouze v jediné instanci, po níž následuje k podané žalobě řízení soudní. Ustanovení § 29–31 AZ v původním znění (platném do 31. 1. 2002) umožňovala neúspěšným žadatelům podat proti rozhodnutí rozklad, o němž rozhodoval ministr vnitra na návrh zvláštní komise jím zřízené podle správního řádu a složené ze zástupců státních orgánů a nestátních institucí v poměru 3 : 4.

¹⁵²⁾ K tomu srov. též čl. 22 PS.

Judikatura:

rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 6 Azs 142/2006, publ. pod č. 1337/2007 Sb. NSS:

„Je-li v řízení o udělení azylu podkladem pro výrok o nemožnosti udělení azylu podle § 15 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném k 1. 9. 2005 (důvodné podezření, že se žadatel dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech), utajovaná skutečnost podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (zde: informace Bezpečnostní informační služby o žadateli o azyl), a to podkladem pro rozhodnutí určujícím, přičemž z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nelze důvod rozhodnutí seznat, pak nelze žadateli o azyl odeprít možnost seznámit se s obsahem utajované skutečnosti; tím není dotčena povinnost správního orgánu dbát o to, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti státu a třetích osob. Jiný přístup neumožňuje realizaci procesních práv v řízení správním i v přezkumném řízení soudním.“ (právní věta)

Související předpisy:

§ 23–24a a § 27 AZ; SŘ2004; čl. 22 PS

Literatura:

ČERNÝ&KORBEL&KOL2006, HLUŠTÍK2006, VEDRAL2006

§ 10

Zahájení řízení

(1) Řízení o udělení mezinárodní ochrany se zahajuje podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany na tiskopise uvedeném v příloze č. 1.

(2) Žádost o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn podat cizinec, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně.

(3) Ministerstvo bez zbytečného odkladu písemně vyzve cizince k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany; ve výzvě určí místo a lhůtu k podání této žádosti. Ve výzvě ministerstvo cizince písemně poučí v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět, o právech a povinnostech žadatele o udělení mezinárodní ochrany a právu kdykoli se obrátit se žádostí o pomoc na fyzickou nebo právnickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci či ochranou zájmů uprchlíků a na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „Úřad Vysokého komisaře“). Nelze-li poučení uvést ve výzvě, poučí ministerstvo písemně žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přiměřené lhůtě, nejpozději však do 15 dnů od prohlášení o mezinárodní ochraně.

(4) V případě, že řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zastaveno podle § 25 písm. a), d) nebo h) nebo byla žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. b) nebo h) nebo § 16 odst. 2 a Česká republika je příslušná k posuzování nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany^{4a)}, provede se nové řízení ve věci^{5k)}.

^{4a)} Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria

a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

^{5k)} § 101 správního řádu.

K odst. 1–3

1. Poněkud chaoticky nakládá AZ s vymezením pojmu žádost o udělení mezinárodní ochrany, neboť v § 2 odst. 4 uvádí, že se tímto pojmem rozumí žádost podaná cizincem, u kterého lze předpokládat, že usiluje o získání azylu nebo doplňkové ochrany v České republice, a zároveň v § 10 odst. 1 říká, že se řízení o udělení mezinárodní ochrany zahajuje podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany na tiskopise uvedeném v příloze č. 1. Pokud je totiž žádostí o udělení mezinárodní ochrany formulář stanovený zákonem, jehož součástí jsou i otázky na důvody, proč dotyčný žádá o mezinárodní ochranu, pak je samozřejmé, že z ní bude zřejmá jeho snaha usilovat o získání takové ochrany. Text § 2 odst. 4 naopak naznačuje mylný dojem, že žádost musí podat a sepsat sám žadatel, a ta by následně měla být posuzována co do obsahu, zda je z ní zřejmý předpoklad usilování o udělení mezinárodní ochrany. Pokud je vůbec nutné zákonem o azylu speciálně vymezovat pojem žádosti o udělení mezinárodní ochrany, pak by to mělo být učiněno v souladu s § 10 odst. 1, tedy tak, že touto žádostí se rozumí žádost, jejíž náležitosti jsou uvedeny v příloze č. 1 AZ.

2. Žádost je oprávněn podat pouze cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, přičemž ministerstvo bez zbytečného odkladu cizince k podání žádosti písemně vyzve a ve výzvě určí místo a lhůtu podání žádosti. V praxi je při obvyklém průběhu řízení cizinec v přijímacím středisku cizineckou policií předán ministerstvu a umístěn do speciální místnosti určené pro ty, kteří ještě nepodali žádost. Tam setrvává do doby, než ministerstvo zajistí tlumočnicka, s nímž se bude cizinec schopen dorozumět. Zákonem dané poučení žadatel přebírá (a převzetí poučení podepisuje) nejpozději při samotném podání žádosti.

Obsah žádosti

1. Žádost o udělení mezinárodní ochrany je formulář, který je přílohou č. 1 AZ. Nutno však předeslat, že pojem formulář může být poněkud zavádějící, neboť způsob jeho vyplňování probíhá odlišně od vyplňování formulářů k žádostem, které běžně v úředním styku používají občané České republiky. První odlišnost je zřejmá z povahy řízení o mezinárodní ochraně, totiž přítomnost tlumočnicka při podávání žádosti. Ta není nezbytná pouze v případě, že žadatel je schopen se dorozumět v českém jazyce. Druhou odlišností je faktický způsob, jakým k vyplnění žádosti dochází. Žádost není vyplňována fyzicky, ale je vyplňována pracovníkem ministerstva v elektronické podobě, jako formulář je vytištěna až vyplněná a následně je podepsána pracovníkem ministerstva, žadatelem, tlumočnickem, a má-li jej žadatel již v této fázi řízení, též zástupcem žadatele. Žádost je stejně jako protokol o pohovoru v souladu s § 16 SŘ2004 vyhotovována v českém jazyce.

2. V průběhu vyplňování žádosti pracovník ministerstva klade prostřednictvím tlumočnicka žadateli otázky dané zákonem a zapisuje jeho odpovědi. U některých údajů (jako je například jméno a příjmení, datum a místo narození) může též využít informace obsažené v předávacím protokolu od orgánů cizinecké policie či žadatelem předloženého dokladu totožnosti. Samotný formulář žádosti je soubor 35 číslovaných otázek, jejichž prostřednictvím by si měli pracovníci ministerstva udělat základní představu o osobě, rodinných poměrech žadatele a důvodech, které jej k podání žádosti vedly.

3. Nebudeme se zde zabývat každou jednotlivou otázkou obsaženou v žádosti, ale pokusíme se poukázat na ty, které mohou mít vliv na další posuzování žádosti a případně též na posouzení věrohodnosti žadatele a jím předkládaného příběhu. Otázky 1–3 se týkají totožnosti žadatele, přičemž je nezbytné zmínit postup, k jakému dochází, pokud žadatel nedispонуje žádným dokladem totožnosti a jeho totožnost nebyla ani jinak zjištěna (například shodou otisku prstů v systému EURODAC). Za takové situace totiž žadatel předkládá ministerstvu kromě žádosti též čestné prohlášení o svém jménu a příjmení, datu narození a státním občanství (k tomu srov. § 23b AZ a komentář k tomuto ustanovení). Velmi významná otázka je pod č. 4, a to otázka na státní občanství žadatele v době narození, v současnosti a případně též důvody, proč žadatel žádné státní občanství nemá. Aktuální státní občanství je rozhodné pro určení státu, vůči němuž je zkoumáno, zda je žadatel uprchlíkem. Pro další průběh řízení může mít velký vliv též otázka č. 8, dotazující se na jazyky, v nichž je žadatel schopen se dorozumět. Nelze ovšem pominout, že odpověď na tuto otázku je subjektivním názorem žadatele a přestože ten může nějaký jazyk označit za takový, v němž je schopen se dorozumět, rozhodující pro další postup je faktický stav vzájemného porozumění si s tlumočnickem.

4. Zejména ve vztahu k případné aktivaci Dublinského řízení¹⁵³⁾ je podstatnou otázkou č. 12, týkající se míst, kde žadatel pobýval po dobu deseti let bezprostředně předcházejících podání žádosti, otázka č. 27 ohledně cesty do České republiky a otázky 21, 22, 26 týkající se žadatelova případného pobytu v jiném členském státě EU po odchodu z vlasti. Další variací na obdobné téma je i otázka č. 20 směřující k místům, na nichž se žadatel zdržoval po opuštění vlasti cestou do České republiky, která ovšem navíc obsahuje dotaz, z jakých důvodů žadatel zemi původu opustil.

5. Jelikož žadatelé v průběhu později prováděného pohovoru často uvádějí více či méně odlišné skutečnosti, než jaké uváděli v žádosti, je velmi podstatné, jak odpověděli na otázky uvedené pod č. 14 (náboženské vyznání) a 15 (členství v politické straně nebo jiné organizaci). Jednou z nejdůležitějších je otázka 23, která zní: „Z jakých důvodů žádáte o udělení mezinárodní ochrany?“ Zde by měl žadatel stručně, ale co nejúplněji a nejpřesněji pracovníku ministerstva sdělit všechny důvody, které ho k podání žádosti vedly. V praxi se ale často vyskytují případy, kdy se údaje zde uvedené zásadním způsobem liší od důvodů popisovaných v průběhu pohovoru, přičemž jako důvod žadatelé obvykle označují skutečnost, že byli pracovníkem ministerstva vyzváni ke stručnému vyjádření při vyplňování žádosti. Ačkoli elektronická podoba formuláře není omezena předepsanou rubrikou, jako je tomu u běžných formulářů tištěných, přesto nelze předpokládat, že by již v žádosti žadatel podrobně rozváděl všechny důvody své žádosti. Pracovník ministerstva by mu proto měl být nápomocen a měl by se snažit vystihnout všechny důležité skutečnosti, o nichž se žadatel zmiňuje. Výše zmíněné riziko, že pracovník ministerstva nedá žadatelům dostatečný prostor k vyjádření, skutečně existuje. Vzhledem k zákonem přesně dané struktuře otázek takové pochybení nelze ověřit ani vyvrátit z kontextu dalších otázek, jako je tomu u pohovoru, a proto je nedílnou součástí žádosti též samostatný list papíru, na němž důvody své žádosti o udělení mezinárodní ochrany sděluje sám žadatel (viz níže).

6. Otázka č. 33 směřuje k obavám, které žadatel pocítuje pro případ, že by se musel vrátit do země původu. Odpověď na tuto otázku může, ale nemusí být shodná s důvody, pro něž žadatel žádá o mezinárodní ochranu, a může mít význam například pro posuzování důvodů pro přiznání doplňkové ochrany.

¹⁵³⁾ Obecně k nařízení Dublin II srov. komentář k § 2 odst. 5 AZ a § 8 písm. b) AZ.

Samostatně vyjádřené důvody

1. Otázka č. 35 formuláře žádosti v udělení mezinárodní ochrany ukládá žadateli, aby na samostatném listu, který je nedílnou součástí žádosti, rozvedl důvody, pro něž žádá o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a jiné důležité okolnosti, které mohou osvědčit důvody pro podání žádosti. Každý žadatel je tedy po vytištění, přečtení a podepsání formuláře žádosti vyzván, aby na volný list papíru sám vypsal všechny relevantní skutečnosti. Tento text je žadatel oprávněn sepsat v jazyce, který si zvolí, a to bez ohledu na to, v jakém jazyce komunikoval s přítomným tlumočnickem při sepisování samotné žádosti. Jeho účelem je vyrovnat již zmíněný handicap žádosti, totiž možnost ovlivnění jejího obsahu přílišným tlakem na stručnost vyjádření, a naopak poskytnout v zásadě ničím neomezený prostor k samostatnému vyjádření žadatele. Ačkoli zákon hovoří o samostatném listu, nelze z toho dovodit, že by žadatel byl vázán rozsahem jednoho listu papíru, protože tento postup by byl zcela v rozporu se smyslem tohoto institutu.

2. V praxi se stává, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany neumí psát. V takovém případě je v současné praxi ministerstva na zákonem vyžadovaném samostatném listě, tvořícím nedílnou součást žádosti, pouze uvedena tato skutečnost, spolu s podpisem ministerského úředníka a přítomného tlumočnicka. Přestože dosud nikdy nebyla tato praxe napadena žalobou či jinak zpochybňována, je dle našeho názoru na místě o ní přinejmenším pochybovat. Pokud totiž zákon v otázce 35 žádosti vyžaduje, aby žadatel rozvedl na samostatném listu důvody své žádosti, pak v této výzvě není stanoveno, že by tak muselo být učiněno vlastnoručně. Účelem tohoto textu není, aby byl nezbytně nutně vlastnoručně napsán samotným žadatelem, ale aby jeho obsah nebyl jakkoli ovlivňován pracovníkem ministerstva. Jestliže je podávání žádosti přítomen tlumočnick, pak nic nebrání tomu, aby jeho prostřednictvím (bez kladení otázek) žadatel vypsal vše, co sám považuje za důležité.

3. Jak bylo již opakovaně naznačeno, smyslem tohoto institutu je poskytnout žadateli prostor pro samostatné, ničím a nikým neomezované vyjádření všech skutečností, které považuje za relevantní pro svou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Pomineme-li možnost průběžného doplňování spisového materiálu po celou dobu správního řízení, jedná se o jedinou nezbytnou součást správního spisu, která nevzniká v úzké součinnosti s pracovníky ministerstva. Jelikož je pro posuzování věrohodnosti žadatele a jím předkládaného příběhu velice podstatné, aby ten byl po celé řízení popisován v zásadě shodně, jsou samostatně vyjádřené důvody nástrojem, jehož mohou využít obě strany. Absentují-li například jakékoli zmínky o politické angažovanosti žadatele v jím sepsaných důvodech žádosti, pak lze obvykle přisvědčit ministerstvu, pokud takového žadatele, který si na politické důvody „vzpomněl“ až při pohovoru, označí za nevěrohodného. I v takovém případě musí být ale dán žadateli prostor k tomu, aby mohl vysvětlit, z jakých příčin politické důvody dosud neuvědl. Pokud ale takové důvody absentují v žádosti, ale jsou zmíněny v samostatně uváděných důvodech a následně i pohovoru, jejich případné zpochybnění toliko za neuvedení v žádosti by bylo pravděpodobně nutno odmítnout.

4. V praxi však žadatelé, ač poučení o možnosti podrobně rozvést všechny důvody své žádosti, této možnosti obvykle nevyužívají. Ve správních spisech se tak lze nejčastěji setkat s texty maximálně o rozsahu několika vět, bohužel mnohdy i poměrně obecného charakteru. V tomto se projevuje negativní aspekt absence vlivu pracovníků ministerstva, neboť tito nemohou do obsahu a rozsahu vyjádření nijak zasahovat, tedy ani žadatele vyzývat k důkladnějšímu a podrobnějšímu projevu.

Žádosti nezletilých

1. O mezinárodní ochranu samozřejmě nežadají pouze osoby zletilé, ale též nezletilé děti. Pro vedení řízení o jejich žádosti je velice podstatné, zda se jedná o nezletilého žádajícího spolu se zletilými členy jeho rodiny, typicky rodiči, či zda se jedná o nezletilého bez doprovodu (*unaccompanied minor*).

2. Pokud jde o nezletilé, kteří požádali o mezinárodní ochranu spolu se svými rodiči, lze snad pouze podotknout, že praxe zavedená ministerstvem nepožaduje, aby byla s každou jednotlivou osobou sepsována zvláštní žádost a vedeno samostatné řízení, a proto jsou děti mladší 15 let uvedeny v žádosti jednoho ze zákonných zástupců, který za ně v řízení vystupuje (výjimkou z tohoto pravidla je, narodí-li se dítě matce, která již o mezinárodní ochranu požádala, neboť v takovém případě není nezletilé dítě dodatečně vepsáno do žádosti, ale jeho zákonný zástupce podává jeho jménem samostatnou žádost a je vedeno samostatné řízení). Ve výroku rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany se ministerstvo v takových případech vyslovuje ke každé osobě zvlášť. Osoby patnáctileté a starší podávají vždy samostatnou žádost a je s nimi vedeno i samostatné řízení, vždy ale za přítomnosti zákonného zástupce.

3. V případě nezletilých bez doprovodu je podávána samostatná žádost a vedeno samostatné řízení, a to za přítomnosti ustanoveného opatrovníka (v podrobnostech srov. § 2 odst. 11 a § 89 AZ a komentář k těmto ustanovením).

K odst. 4

1. Ustanovení reaguje na situace, v nichž v České republice dojde k zastavení řízení či zamítnutí žádosti konkrétního žadatele jako zjevně nedůvodné dle uvedených ustanovení, tedy z procesních důvodů, aniž by byla žádost věcně posouzena. Konkrétně jde o případy, kdy žadatel vezme svou žádost zpět, opakovaně se nedostavuje k pohovoru, neoprávněně vstoupil na území jiného státu, uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo zničil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu. Žadatel následně podá žádost novou, a to buď opět v ČR, anebo v jiném členském státě EU, přičemž v průběhu Dublinského řízení bude zjištěno, že státem příslušným k posouzení žádosti je Česká republika. Jelikož cílem Dublinského systému je, aby jeden z členských států žádost konkrétního žadatele věcně posoudil, je nutné, aby v uvedených případech proběhlo nové řízení.

Judikatura:

rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. 4 Azs 31/2007, publ. pod 1423/2008 Sb. NSS:

„Opustil-li žadatel o udělení azylu zemi původu před nabytím plné způsobilosti k právním úkonům, svědčí mu kromě jeho vlastních důvodů rovněž důvody pro udělení azylu uplatněné jeho zákonnými zástupci, a to i tehdy, dosáhl-li žadatel zletilosti před podáním žádosti o udělení azylu. V případě rozporů mezi výpověďmi těchto osob musí žalovaný vycházet z těch tvrzení, která jsou pro původně nezletilého žadatele nejprůběžnější.“ (právní věta)

Související předpisy:

§ 2, § 23b a § 89 AZ; § 16 SR2004; čl. 6 a 10 PS; čl. 5 RS

Literatura:

ČEPELKA&ŠTURMA&HONUSKOVÁ2006: 88-92 a 96; DLABÁČKOVÁ2006